

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES (EXP. 24Q000404)

QUEIXA PRESENTADA PEL SENYOR ANDREU ROJAS ROLDÁN RELATIVA ALS DRETS DE PARTICIPACIÓ (PARTICIPACIÓ CIUTADANA)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 7 de maig de 2024 el ciutadà va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què manifestava la seva disconformitat per l'anul·lació de Consell de Barri i de les comissions de seguiment del Baix Guinardó.

Hi exposava el següent:

- **22 de febrer de 2024:** van rebre un correu del Districte d'Horta-Guinardó amb la convocatòria de la Comissió de Seguiment del Consell de Barri del Baix Guinardó per al dia 14 de març de 2024 i per celebrar el Consell de Barri, el 9 d'abril de 2024.
- **14 de març de 2024:** van rebre un correu que informava de l'anul·lació de la convocatòria de la Comissió de Seguiment del Consell de Barri del Baix Guinardó el mateix dia (amb menys de set hores d'antelació), amb motiu de la convocatòria d'eleccions autonòmiques.
- **18 de març de 2024:** van enviar un correu a la Secretaria del Consell de Ciutat i també a la Regidoria d'Horta-Guinardó en què manifestaven el malestar per la cancel·lació de la comissió amb menys de set hores d'antelació. Hi exposaven que en la LOREG (Llei orgànica 5/1985 del règim electoral general) i en el Reglament de participació ciutadana no trobaven motius que impedissin la celebració de la comissió per motiu de la convocatòria d'eleccions autonòmiques. També manifestaven el seu malestar pel tracte desigual, atès que altres consells de barri ja anunciats es van celebrar el mateix dia o posteriorment. Sol·licitaven que es reprogramés en el període de quinze dies.
- **20 de març de 2024:** van rebre un correu de la Secretaria del Consell de Ciutat, que contenia l'article 64.1 i 64.2 del Reglament de participació ciutadana, sense donar resposta al motiu relacionat amb la convocatòria d'eleccions autonòmiques.

- **25 de març de 2024:** es van dirigir a la Comissió d'Empara i van exposar-hi els fets i sol·licitar la reprogramació en un període de quinze dies i que s'investigués el greuge comparatiu amb altres barris que sí que havien fet els consells i les comissions anunciats. Van rebre informació que la seva petició tenia assignat el codi DPF8444.

- **10 d'abril de 2024:** van rebre un correu de la Regidoria d'Horta-Guinardó que actualitzava el calendari dels consells de barri i consells sectorials. Es va reprogramar la Comissió de Seguiment del Consell de Barri del Baix Guinardó per al 17 de juny de 2024, i el Consell de Barri del Baix Guinardó per al 16 de juliol de 2024. Així, hi havia un període de nou mesos entre l'anterior Consell de Barri (18/10/2023) i el següent, fet que incomplia la normativa del Reglament de participació ciutadana, en el qual s'indica que se n'ha de fer un per semestre.

- **12 d'abril de 2024:** van rebre un correu de Democràcia Activa i Participació que indicava que, d'acord amb la Regidoria, feien arribar la queixa al Consell de Ciutat per tal que la traslladessin a la Comissió d'Empara.

- **23 d'abril de 2024:** van rebre un correu del Districte d'Horta-Guinardó que indicava que s'havia decidit l'anul·lació per motius de reorganització i de plena participació ciutadana (de manera que es canviava el motiu inicial). També s'indicava que el procés electoral suposa certs límits d'exposició de projectes i idees per part de les institucions públiques. S'hi feia menció a l'article 64.1 del Reglament de participació ciutadana, així com al fet que la data de convocatòria és potestat del Govern del districte, el qual considera més adequada la seva programació allunyada de dates electorals per al bé de la participació activa de la ciutadania. S'hi deia que tots els processos participatius es portarien a terme dins del termini i en la forma escaient.

- **2 de maig de 2024:** van rebre un correu de la secretària del Consell de Ciutat en què es donava resposta a la reclamació de data 25 de març de 2024 a la Comissió d'Empara. Es diu que la Comissió d'Empara no estava constituïda i que l'equip de govern de l'Ajuntament de Barcelona els havia informat de la seva intenció de portar a terme la convocatòria dels propers consells de barri durant el mes de juny (encara que al Baix Guinardó està programat per al juliol) i que, segons el que recull el Reglament de participació ciutadana, compleixen l'article 64 i fa un consell per semestre. També es dictamina que no hi ha fonament per a la seva queixa. S'orienta a adreçar-se a la Sindicatura de Greuges de Barcelona, si no s'hi està d'acord.

Actuacions fetes

Admesa a tràmit la queixa, la Sindicatura va iniciar la instrucció de l'expedient. Va estudiar els fets i la legislació aplicable, amb la finalitat de valorar si s'havien aplicat els **principis de bona administració** per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat.

Després d'examinar el contingut de la queixa i la documentació aportada per la persona interessada, es va considerar convenient dirigir-se al **Districte d'Horta-Guinardó i a l'Àrea de Drets Socials, Cultura, Educació i Cicles de Vida (Democràcia Activa i Participació)** per tal de conèixer les intervencions fetes en relació amb la queixa presentada.

El dia 16 de maig de 2024 es va sol·licitar a aquests organismes la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 12 de juliol de 2024 aquesta Sindicatura va rebre la informació de l'Àrea de Drets Socials, Cultura, Educació i Cicles de Vida (Democràcia Activa i Participació). En data 25 d'octubre de 2024 es va rebre l'informe del Districte d'Horta-Guinardó.

CONSIDERACIONS

1. Retard en la informació

El Districte d'Horta-Guinardó ha trigat més de cinc mesos a facilitar a la Sindicatura de Greuges de Barcelona la informació que se li va sol·licitar per resoldre la queixa. Aquest termini supera amb escreix el que pot considerar-se un temps raonable, d'acord amb els principis d'eficiència i bona administració amb què han de regir-se els serveis municipals. Així mateix, **incompleix el deure de col·laboració** establert per l'article 3.7 de la normativa reguladora de la institució de la Sindicatura de Greuges de Barcelona (aprovada per la Comissió de Govern en sessió del 19 de gener de 2005).

D'acord amb aquests fets, **es recorda el Districte d'Horta-Guinardó l'obligació de col·laborar amb aquesta Sindicatura per tal que pugui desenvolupar adequadament la seva tasca de supervisió dels serveis municipals i alhora vetllar pels drets de la ciutadania.**

2. Context i marc legal

Els **consells de barri**, es defineixen en el Reglament de participació ciutadana (article 62 i següents) com l'òrgan d'enfortiment comunitari i de participació política de la ciutadania en les qüestions que afecten els territoris. Tenen la finalitat de ser canals de participació ciutadana en el desenvolupament de polítiques públiques de proximitat i convivència, per afavorir la cohesió social i la millora de la qualitat de vida.

Estan integrats per un president/a (regidor/a de districte), així com per un conseller/a de cada grup municipal, entre d'altres.

En el seu funcionament, a més d'altres punts, s'hi presenten i debaten les actuacions al territori.

Pel que fa a la periodicitat, s'han de celebrar, com a mínim, dues vegades a l'any, una per semestre.

Al seu torn, les **comissions de seguiment dels consells de barri**, tal com es defineixen en l'article 66 del Reglament de participació ciutadana, estan formades, entre d'altres, per representants polítics del districte i les seves funcions són l'elaboració de l'ordre del dia, el seguiment de temes plantejats en sessions anteriors, etc.

Les comissions de seguiment, per les funcions que tenen assignades, s'han de reunir abans de la convocatòria dels consells de barri i, sempre que sigui necessari, a proposta del president o presidenta.

Els consells de barri (i les comissions de seguiment respectives) constitueixen, doncs, els òrgans de participació de què es dota el municipi de Barcelona que tenen més proximitat als territoris i la seva població.

Hem de recordar que la Carta municipal de Barcelona, estableix, en l'article 30, que l'Ajuntament de Barcelona garanteix la participació ciutadana, especialment en les matèries que afecten més directament la qualitat de vida de la ciutadania.

3. Sobre els motius dels canvis de data

L'informe de la Direcció de Serveis de Participació i Innovació Democràtica exposa que, quan es produeixen processos electorals, s'analitza la conveniència de fer o no les accions previstes en els diversos canals de participació.

El fet que es produeixin convocatòries electorals fora del cicle previst posa en qüestió algunes actuacions municipals previstes prèviament, en posar en contradicció els canals de participació i la seva difusió amb la imparcialitat necessària de les administracions públiques davant els períodes electorals establerts per llei.

En els períodes compresos com a temps electorals, per la normativa vigent, es preveu la limitació de la capacitat per explicar l'obra de govern o de fer certes accions que es podrien considerar denunciabls davant la Junta Electoral.

D'acord amb l'article 65 del Reglament de participació ciutadana, els consells de barri, en tant que espais participatius i informatius, tenen entre les seves funcions:

- El retorn de propostes i del seguiment dels acords presos en altres sessions.
- Presentació i debat de l'actuació al territori.

L'informe prossegueix dient que en períodes electorals la presentació i el debat de les actuacions al territori dutes a terme pel Govern no es poden fer i, per aquest motiu, es van suspendre les comissions de seguiment i els consells de barri convocats pels districtes entre les dates 1 d'abril i 9 de juny, incloses les comissions de seguiment previstes quinze dies abans i que podien haver estat convocades des de l'1 de març, com és el cas de la Comissió de Seguiment del Baix Guinardó, prevista inicialment per al 14 de març i suspesa i posposada a una data posterior al 9 de juny.¹

Efectivament, l'article 53 de la Llei orgànica 5/1985 del règim electoral general estableix que **no es pot difondre propaganda electoral ni dur-se a terme cap acte de campanya electoral una vegada que aquesta hagi acabat legalment, ni tampoc durant el període comprès entre la convocatòria de les eleccions i la iniciació legal de la campanya**. La prohibició referida a aquest darrer període no inclou les activitats que fan habitualment els partits, les coalicions i les federacions en l'exercici de les seves funcions reconegudes constitucionalment i, en particular, en l'article 20 de la Constitució.

Posteriorment, a través de l'article 53 de la Llei orgànica 2/2011, per la qual es modifica la Llei orgànica 5/1985 del règim electoral general, s'estableix que **des de la convocatòria de les eleccions fins a l'inici legal de la campanya queda prohibit fer publicitat o propaganda electoral mitjançant cartells, suports comercials o insercions en premsa, ràdio o altres mitjans digitals i aquestes actuacions no poden justificar-se com a exercici de les activitats ordinàries dels partits, les coalicions o les federacions**.

Així, durant el temps o període electoral (més ampli que la campanya electoral) queda prohibit dur a terme actes que puguin contenir al·lusions a les realitzacions o èxits obtinguts i utilitzar imatges o continguts coincidents (o similars) als utilitzats en les campanyes. En aquest període també queda prohibit fer inauguracions (d'obres, serveis o projectes).

L'Ajuntament de Barcelona, entre les seves competències, tal com es recull en la Carta municipal, té la de promoure la participació ciutadana (i, en aquesta línia, s'aprova i es desplega el Reglament de participació ciutadana). No obstant això, **en el desenvolupament d'una democràcia participativa i plural, ha de respectar, en tots els casos, el marc legal i, per tant, la normativa en matèria electoral**.

Tot i així, l'informe de la Direcció de Serveis de Participació i Innovació Democràtica diu que s'ha plantejat la possibilitat de mantenir les comissions de seguiment i els

¹ Cal tenir en compte que amb posterioritat, però de forma seguida, es van convocar les eleccions europees, fet que dilatava el termini de les limitacions fins al 9 de juny, inclòs.

consells de barri, però deixant de fer el punt de presentació de l'acció de govern i fent que esdevinguin sessions més deliberatives. Aquesta òptica, però, no es va considerar en cap cas i es van anul·lar totes les sessions previstes i programades per a aquelles dates.

Òbviament, aquesta podria constituir una opció vàlida per mantenir l'activitat participativa, però cal considerar si la mobilització i la tasca necessàries són justificables amb una limitació tan evident de les funcions d'aquests òrgans.

Per tant, **correspon a la facultat decisòria municipal prendre les decisions adients en aplicació de la normativa (tant electoral com en matèria de participació) i vetllar per l'equilibri necessari amb altres principis d'actuació de les administracions, com són l'eficàcia en el compliment dels objectius fixats, l'eficiència en l'assignació de recursos i la responsabilitat en la gestió pública que determina l'article 3 de la Llei 40/2015 de règim jurídic del sector públic.**

Així doncs, malgrat que **des de la Sindicatura no detectem cap irregularitat en aquest aspecte, sí que considerem que la possible anul·lació de determinades accions recollides en el Reglament de participació ciutadana per causa de la convocatòria d'eleccions hauria de quedar recollida en el Reglament de participació ciutadana d'una forma explícita.**

També es vol fer esment del fet que l'informe de la Direcció de Serveis de Participació i Innovació Democràtica diu que es van anul·lar totes les sessions previstes i programades en aquelles dates, fet que entra en contradicció amb el que exposa el promotor de la queixa, que afirma que sí que es van mantenir altres reunions previstes de les mateixes característiques en altres punts de la ciutat. La Sindicatura no disposa de prou elements d'anàlisi i, per tant, no es pot pronunciar sobre aquesta qüestió concreta.

4. Els terminis per informar del canvi de data

El promotor de la queixa exposava que la Comissió de Seguiment del Consell de Barri del Baix Guinardó havia estat convocada inicialment per al dia 14 de març de 2024 i que es preveia celebrar el Consell de Barri el 9 d'abril de 2024.

Exposava que el mateix dia en què estava prevista la reunió de la Comissió de Seguiment, el 14 de març de 2024, i només amb set hores d'antelació, es va desconvocar la reunió per causa de la convocatòria d'eleccions autonòmiques.

Va ser en data 13 de març de 2024 que qui en aquell moment era president de la Generalitat de Catalunya va fer públic que les eleccions autonòmiques, que inicialment s'haurien d'haver celebrat el febrer del 2025, es convocaven anticipadament i es feia pública la data de les eleccions per al dia 12 de maig.

El mateix president signava, en data 18 de març de 2024, el Decret 60/2024 de convocatòria d'eleccions al Parlament de Catalunya i la seva dissolució. El decret esmentat establia que la campanya electoral començaria el dia 26 d'abril i acabaria el 20 de maig de 2024. El decret entrava en vigor el dia de la seva publicació al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC), cosa que es va produir en data 19 de març de 2024.

De la informació continguda en aquest punt, concloem que, en aquest cas, el Districte d'Horta-Guinardó (i els altres districtes i àrees municipals) va disposar d'un període de temps molt curt per prendre decisions que poguessin estar vinculades al fet d'entrar en període electoral.

Tenint en compte que l'anunci es va fer públic en mitjans de comunicació el dia 13 de març, la comunicació sobre el fet de desconvocar la Comissió de Seguiment el mateix dia 14 no va ser fruit d'una actuació improvisada, sinó del poc marge de temps que va tenir el consistori en aquella ocasió.

En aquest punt, per tant, no es detecta cap irregularitat.

5. Quant a la periodicitat de la convocatòria dels consells de barri

El promotor de la queixa planteja que es va incomplir el Reglament de participació ciutadana en el període de convocatòria dels consells de barri del Baix Guinardó, ja que se n'havia convocat un el 18 d'octubre de 2023 i el següent es va convocar el 16 de juliol de 2024, transcorreguts nou mesos entre ambdós.

L'informe municipal exposa que el Consell de Barri del Baix Guinardó es va dur a terme el 19 de juny de 2024, data que coincideix amb el que conté el web municipal del decidim.barcelona.

L'article 64.1 del Reglament de participació ciutadana diu que els consells de barri han de ser convocats pel seu president o la seva presidenta com a mínim dues vegades l'any, una per semestre. D'acord amb aquest plantejament, es pot interpretar que la convocatòria del 18 d'octubre de 2023 correspon al darrer semestre del 2023 i que la convocatòria del 19 de juny correspon al primer semestre del 2024. Per tant, des de la Sindicatura **no s'hi observa cap irregularitat**.

6. Sobre la Comissió d'Empara

La Comissió d'Empara és un òrgan que està definit en l'article 110 del Reglament de participació ciutadana. Té caràcter consultiu i li correspon vetllar per la realització efectiva dels drets i les obligacions derivats de la normativa sobre participació ciutadana, així com per la bona pràctica en l'ús dels canals de participació.

Té com a funció, entre d'altres, aclarir els dubtes interpretatius que es puguin plantejar en l'aplicació del Reglament de participació ciutadana.

L'article 111 del Reglament de Participació ciutadana es refereix al funcionament de la Comissió d'Empara. Així, diu que totes les persones que considerin que els seus drets de participació, emanats del Reglament mateix, hagin estat vulnerats poden presentar un escrit de queixa davant la Comissió d'Empara. Aquesta ha d'emetre un informe sobre la queixa en el qual s'ha de recollir, entre d'altres elements, una argumentació sobre les conclusions a què s'hagi pogut arribar en relació amb si s'ha produït o no la vulneració dels drets de participació. Si ha estat així, es pot fer una recomanació concreta a l'Ajuntament perquè adopti una resolució administrativa determinada.

Per tant, la inclusió de la Comissió d'Empara en el Reglament de participació ciutadana, així com la seva concreció quant a la seva comesa i el seu funcionament, posen de manifest que es tracta d'un òrgan preceptiu.

Malgrat això, quan el promotor de la queixa es dirigeix a la Comissió d'Empara, el 25 de març de 2024, per exposar el seu malestar pels fets, rep una resposta datada del 2 de maig de 2024 en la qual se li diu que la Comissió no està constituïda.

En l'informe municipal de la Direcció de Serveis de Participació i Innovació Democràtica, signat en data 6 de juliol de 2024, s'explicava que estaven seleccionades les dues persones proposades pel Consell de Ciutat, però que s'estava pendent de les persones proposades pel Consell Municipal i la Comissió de Govern.² Es preveia tenir la proposta de les sis persones el mes de setembre del 2024 i poder constituir la Comissió d'Empara en la primera quinzena del mes d'octubre.

Aquesta Sindicatura té coneixement que representants del Consell de Ciutat³ van demanar al Plenari del Consell Municipal que es constituís la Comissió d'Empara. Aquesta qüestió també s'havia debatut i tractat abans en la Comissió Permanent del Consell de Ciutat.

En el moment en què s'emet aquesta resolució, en el web decidim.barcelona hi continuen apareixent com a membres de la Comissió d'Empara les persones que

² Segons l'article 110.3 del Reglament de participació ciutadana, la Comissió d'Empara està composta per sis membres, dos a proposta del Consell Municipal, dos a proposta de la Comissió de Govern i dos a proposta del Consell de Ciutat.

³ El Consell de Ciutat és el màxim òrgan consultiu i de participació de l'Ajuntament de Barcelona i els i les representants de l'Ajuntament i la ciutadania hi debaten els afers principals de la ciutat. És un espai plural format per representants d'entitats i institucions de diversos sectors i àmbits territorials.

l'havien constituïda anteriorment, de manera que cal concloure que actualment encara no s'ha constituït la Comissió d'Empara.

Entenem que **la inexistència actual i el fet que la ciutat no hagi disposat d'aquesta Comissió d'Empara durant un període dilatat de mesos constitueixen un incompliment del Reglament de participació ciutadana i, per tant, poden posar en dubte les garanties de participació ciutadana que estableix l'article 30 de la Carta municipal de Barcelona.**

Hem de recordar que la Comissió d'Empara, a més de vetllar pels drets de participació a la ciutat, també ha de fer un informe anual en el qual es recullin les seves actuacions i que cal preveure que no s'emetrà pel que fa al 2024.

L'article 111.9 del Reglament de participació ciutadana diu que l'Alcaldia ha de posar a disposició de la Comissió d'Empara els mitjans personals i materials necessaris per a l'exercici de les seves funcions. Per tant, **considerem que és necessari posar l'interès i la prioritat a resoldre aquesta qüestió, així com actuar amb la celeritat deguda per tal que es constitueixi, en breu, la Comissió d'Empara.**

DECISIÓ

D'acord amb el que disposen l'article 143 de la Carta municipal de Barcelona i el reglament que regula la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquesta institució té com a missió valorar si s'ha produït un greuge. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, **l'actuació municipal ha de millorar en eficàcia.**

Per tot el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura emet la decisió següent:

- **Recomanar a l'Àrea de Drets Socials, Cultura, Educació i Cicles de Vida (Democràcia Activa i Participació) que** es valori la possibilitat d'incloure explícitament, en el Reglament de participació ciutadana, la possible incidència que els períodes electorals poden tenir sobre determinades accions o òrgans de participació.
- **Recomanar a l'Àrea de Drets Socials, Cultura, Educació i Cicles de Vida (Democràcia Activa i Participació) que** es doni prioritat i s'actuï amb la celeritat deguda per constituir, en breu, la Comissió d'Empara.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i s'informarà la persona interessada del seu contingut.